

# Hacer ciudad en la gran ciudad: el desafío del Distrito Federal

JENNIFER THOWINSON \*

Artículo recibido: 01/12/2009  
Artículo aprobado: 26/01/2010

Para citar este artículo: Thowinson, Jennifer (2010). "Hacer ciudad en la gran ciudad: el desafío del Distrito Federal", en *Desafíos*, Vol. 22 No. 2, Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 109-142.

## Resumen

*Durante años, el Distrito Federal no contempló en su modelo de ciudad el espacio público como una prioridad. La base para crear el espacio público es el suelo y en el Distrito Federal este es un grave problema, pues nos enfrentamos a un suelo privatizado al cual no se le da tratamiento de bien público y existen grandes inequidades en la distribución del espacio público en la ciudad. No obstante, ya se reconoció en el gobierno del D.F. la importancia del problema, aunque es indispensable concretar esa preocupación en proyectos específicos y aún más desarrollar algunos instrumentos para poder ejecutar las obras necesarias. ¿Qué es espacio público? ¿Qué grupos sociales afecta? ¿Para qué función urbana? Son preguntas claves que se constituyen en el núcleo de la formulación de la política. Es necesario redimensionar el problema a partir de la definición misma de un modelo de ciudad, dándole a la problemática una perspectiva territorial que le permita cumplir la función social, establecer una normatividad clara y vigente, una política de suelo*

---

\* Máster en Administración pública y política pública del TEC de Monterrey, campus Ciudad de México. Actualmente labora como asesora del grupo internacional de Colciencias y profesora catedrática de la Universidad del Rosario y de la Universidad de la Sabana. Correo electrónico: jenniferthowinson@gmail.com

*transformadora y conservacionista, dotar con instrumentos financieros viables y asumir un liderazgo capaz de sobrepasar los intereses particulares.*

**Palabras clave:** *espacio público, suelo privatizado, inequidad, función urbana, modelo de ciudad, normatividad.*

## Building a city within the big city: Mexico City's challenger

### Abstract

*For years Distrito Federal in Mexico not covered by the model of city public space as a priority.*

*The basis for creating public space is the ground and in Distrito Federal this is a serious problem. We face a privatized land which no treatment is given public good. There are great inequities in the distribution of public space in the city. Already City Government recognized the importance of the problem although it is essential to landing that concern specific projects, but more so to develop some tools to execute the necessary works. What public space? Which social groups affected? What urban function? There are key questions that are in the trunk of policy formulation. Doing nothing does not seem the best option given the scale of the problem, and therefore it becomes necessary to resize the problem from the very definition of a city model giving the issue a territorial perspective to discharge social function, the establishment providing a clear and current land policy processing and preservation, financial instruments, and a leadership capable of overcoming special interests.*

**Key words:** *Public space, privatized land, inequity, urban function, city model, rules.*

## Fazer cidade na grande cidade: o desafio do Distrito Federal

### Resumo

*Durante anos, o Distrito Federal não contemplou em seu modelo de cidade o espaço público como uma prioridade.*

*A base para criar o espaço público é o solo e no Distrito Federal este é um grave problema, pois nós enfrentamos a um solo privatizado ao qual não se lhe dá tratamento de bem público e existem grandes desigualdades na distribuição do espaço público na cidade. No entanto, já se reconheceu no governo do D.F. a importância do problema, ainda que é indispensável concretizar essa preocupação em projetos específicos e ainda mais desenvolver alguns instrumentos para poder executar as obras necessárias. O que é espaço público? Quais grupos sociais afeta? Para que função urbana? São perguntas chave que se constituem no núcleo da formulação da política.*

*É necessário redimensionar o problema a partir da definição mesma de um modelo de cidade, dando-lhe à problemática uma perspectiva territorial que lhe permita cumprir a função social, estabelecer uma normatividade clara e vigente, uma política de solo transformadora e conservacionista, dotar com instrumentos financeiros viáveis e assumir uma liderança capaz de superar os interesses particulares.*

**Palavras chave:** *Espaço público, solo privatizado, desigualdade, função urbana, modelo de cidade, normatividade.*

La ciudad es un espacio de interacción social donde pueden confluir diversos intereses de forma armónica o conflictiva. En ella se expresa el grado de organización de una sociedad, de esta forma, deja de ser sólo la infraestructura física donde los ciudadanos habitan, trabajan, se movilizan y se recrean y pasa a ser, a funcionar como polis, donde la unión de las diferentes racionalidades que en ella habitan van construyendo una racionalidad colectiva que no solo es espectadora sino que también es parte activa de los procesos que en ésta se dan.

¿Por qué hacer ciudad en la gran ciudad? ¿Para qué hacer ciudad en la gran ciudad? El Distrito Federal y su área conurbada son la segunda conglomeración de personas más grande del mundo, lo cual la convierte en una gran metrópoli, una gran ciudad, pero, ¿realmente está cumpliendo su función?, ¿le brinda a sus habitantes los espacios necesarios para que puedan desarrollarse como ciudadanos?

El crecimiento, desarrollo y modernización de una sociedad no sólo debería basarse en resultados productivos, económicos o financieros, sino en otros resultados relacionados con el capital social, como la cultura ciudadana. Una sociedad moderna y desarrollada se refleja en el comportamiento de su gente y en los valores y principios que guían sus acciones cotidianas, tanto en el ámbito interno de la familia o la empresa como en el espacio público (BID, 2001).

Una parte fundamental de la ciudad es el espacio público en el cual convergen diferentes clases sociales por ser de libre acceso, goce y disfrute para la ciudadanía, la cual encuentra en éste un lugar clave para desarrollarse. Tal como anota Jordy Borja (2003), el espacio público expresa diversidad, produce intercambio y enseña tolerancia y, de su calidad, multiplicación y accesibilidad, depende en alguna medida el desarrollo de las capacidades ciudadanas.

Por décadas, el desarrollo urbano, específicamente el espacio público, se ha visto como un trabajo de los arquitectos y se le ha restado la importancia que tiene como un problema de política pública que necesita ser analizado interdisciplinariamente con el fin de atenderlo desde las diferentes ópticas que presenta.

El objetivo de este artículo es mostrar los resultados de la investigación sobre los procesos de política pública en recuperación del espacio público en el Distrito Federal. Dicha investigación fue desarrollada por la autora para obtener el título de máster en Administración Pública y Política pública en el Instituto Tecnológico de Monterrey en México D.F.

La carta de navegación de este documento se encuentra orientada por los siguientes interrogantes:

- ¿Qué porcentaje de suelo está destinando la ciudad a espacio público?
- ¿Qué planes existen para generar espacio público?
- ¿Existen estrategias con proyectos bien definidos y centrados en la realidad?
- ¿Qué medidas de mejoras y compensación deben tomarse?
- ¿Contempla un componente encaminado a la construcción de ciudadanía?
- ¿Es posible generar espacios públicos en una ciudad tan caótica como el Distrito Federal?
- ¿Cómo aprovechar la gestión de espacios públicos para producir ciudadanía?

Según Jordy Borja (2000), la pobreza de espacio público hace al pobre más pobre y es una cuestión de justicia urbana. Cuando se brindan espacios públicos de calidad aumenta el cumplimiento voluntario de las normas de convivencia, se establece una mayor capacidad de comunicación de los ciudadanos a través de la cultura, el arte, la recreación y el deporte y, además, se facilita la apropiación de espacios colectivos, lo que le da una mirada amable a la ciudad y motiva a la ciudadanía a quererla y hacerla suya. Tenemos derecho a la ciudad, pero también tenemos el deber de cuidarla y el gobierno tiene el deber político de hacer ciudad para todos los que habitamos en ella.

“El destino de las ciudades no está predeterminado, sino sujeto a la influencia de agentes sociales entre los que figuran políticos y ge-

rentes locales, respaldados por otros niveles de gobierno y asociándose con la sociedad civil” (Batley, 1998). La generación de espacio público para construir ciudadanía debe ser parte de una agenda de ciudad que establezca un modelo que la haga sostenible social, política y ambientalmente. La democracia se renueva desde el principio de proximidad. La ciudad se construye a partir de las reglas de convivencia que se generan entre sus habitantes, estas reglas compartidas crean un sentido de pertenencia y facilitan la convivencia urbana, ya que los ciudadanos tienen la voluntad de convivir y cumplir las normas no sólo por miedo al castigo.

## 1. Aclaraciones conceptuales

La definición de espacio público debe enmarcarse en primer lugar desde una perspectiva territorial. Dentro del territorio sobre el cual se desarrolla una ciudad tiene lugar el espacio público, el cual puede ser definido como el lugar de libre acceso y circulación de propiedad pública y dominio público. Está conformado por inmuebles públicos y elementos naturales y arquitectónicos, como calles, plazas, carreteras, parques, bibliotecas públicas, vías peatonales y andenes o banquetas, controles ambientales de vías arteriales, subsuelo, fachadas, alamedas y antejardines.

No obstante, el espacio público no puede verse como un fin en sí mismo, sino como una herramienta última útil en la construcción de ciudadanía. El espacio urbano se constituye en un espacio de comunicación y convergencia social donde se desarrollan la identidad, apropiación y participación. Tres criterios útiles para estimular este tipo de actividades son: el equipamiento del espacio público, la vitalización del plano peatonal y la intensificación de la expresividad (Borja, 2003).

El espacio público es un mecanismo fundamental para la socialización de la vida urbana y su privatización causa negación ciudadana, ya que éste expresa la diversidad, produce intercambio y enseña tolerancia.

Los proyectos y gestión del espacio público y equipamientos colectivos son una oportunidad de producir ciudadanía y prueba de desarrollo de la misma. Su distribución más o menos desigual,

su concepción articuladora o fragmentadora del tejido urbano, accesibilidad y potencial de centralidad, su valor simbólico, la polivalencia de intensidad de su uso social, su capacidad para crear ocupación, para fomentar nuevos públicos, autoestima y reconocimiento social y su contribución para dar sentido a la vida urbana son oportunidades que nunca habrían de aprovecharse para promover derechos y obligaciones políticas, sociales y cívicas constitutivas de la ciudadanía. (Borja, 2003, p. 23)

Los valores que están inmersos en la construcción de una ciudad democrática e incluyente se oponen a los de una ciudad autoritaria. De hecho la construcción de un ideal colectivo no se enfoca en el consumismo, por el contrario, evalúa, decide y transforma a partir de la herencia cultural de la población.

El espacio público es una conquista, supone legitimidad, fuerza, alianzas y negociación. Al trabajar para generar espacio público, se debe trabajar la idea de creación de espacios que refuercen identidades, donde se reconozcan diferencias y se desarrolle un ámbito de construcción y expresión de valores (Borja, 2003).

La generación de espacio público de calidad va ligada al hecho de crear un ambiente de seguridad. Según la teoría de las ventanas rotas, formulada por James Q. Wilson y George Kelling, el crimen es el resultado inevitable del desorden. El estudio realizado por estos criminólogos encontró que en las zonas de la ciudad donde hay más descuido, suciedad y maltrato a los bienes públicos hay más crimen; prueba de esto es que si una ventana rota de un bien público no es reparada pronto rápidamente aparecen más ventanas rotas, generándose así un fenómeno que se propaga como una epidemia. Por el contrario, un ambiente agradable con espacios públicos amplios y seguros no sólo tiene un impacto físico, sino también repercute en el nivel delincuencia y económico y en el comportamiento de las personas.

La demanda social de seguridad da origen a dos tipos de respuesta: la prevención y la acción positiva hacia grupos vulnerables con procesos de inclusión y reinserción (técnica usada en muchas ciudades europeas y en algunas americanas) y la tolerancia cero, en la cual

no se tolera en absoluto ninguna actividad que pueda generar una cadena de inseguridad (técnica usada especialmente en New York) y su éxito se mide por el efectismo simplista que beneficia a grupos de mayor visibilidad.

La ciudadanía no es algo que esté dado, por el contrario, se construye en el día a día y, en la medida en que se le ofrezcan facilidades para que pueda desarrollarse, existe realmente. Es por ello que este artículo se adentrará en el problema del espacio público en el Distrito Federal como un instrumento que posibilite la creación de espacios para desarrollar ciudades-casa y ciudades-placer: paso para pasar de la urbanización a la construcción de verdaderas ciudades.

## 2. Diagnóstico del problema en la ciudad de México

### 2.1. *El espacio público como un problema de política pública*

De una buena definición del problema se desprenden buenas soluciones. No obstante, en el Distrito Federal, el diagnóstico de espacio público va desde el problema de su creación hasta su consumo, pasando por su alteración. Diferentes fueron los esfuerzos vanos por recuperar el espacio público en el Distrito Federal, sin embargo, estas políticas tenían graves carencias, ya que ni siquiera existía una definición de lo que se entendía por espacio público.

No obstante, en el año 2007 en el Programa de Rescate de Espacios Públicos se define el espacio público como el “lugar de encuentro donde cualquier individuo tiene derecho a entrar o permanecer sin ser excluido. Se caracteriza por ser un ámbito abierto por y para el ejercicio de la vida en sociedad; representa el espacio idóneo para el desarrollo de actividades deportivas, recreativas, artístico-culturales y de esparcimiento”. Asimismo, se crea la Autoridad del Espacio Público<sup>1</sup> que lo define como el

conjunto de inmuebles y elementos arquitectónicos y naturales destinados por su naturaleza, uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas, así como los bienes cuyo uso

<sup>1</sup> Publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de septiembre de 2008.

pertenece a todos los habitantes de esta ciudad como son las calles, avenidas, viaductos, paseos, jardines, parques públicos, otras para la recreación pública y, en general, todos los elementos estructurales destinados para el uso y disfrute colectivo.

Para efectos normativos, el espacio público lo conforman lugares de relación, identificación y contacto entre las personas, lugares de expresión cultural, social y artística que integran la ciudad y determinan su dinámica. La Secretaría de Desarrollo Urbano del Distrito Federal clasifica el espacio público en dos tipos: el abierto, el cual incluye calles, parques y jardines, plazas, fuentes de agua y todo aquel espacio no cubierto de acceso libre; y el cerrado, en donde se incluyen centros comunitarios, bibliotecas, mercados y espacios de acceso libre para todos los ciudadanos.<sup>2</sup>

Algunos de los problemas que enfrentan las políticas públicas de espacio público en el Distrito Federal son: la falta de recursos financieros, la dispersión de programas existentes, que no están bajo un parámetro estratégico claro y mucho menos bajo un modelo de desarrollo integral, y la falta de coordinación con otros programas, como el manejo de vendedores ambulantes.

El gran problema de trasfondo es la ausencia de un Estado de Derecho. El gobierno ha sido espectador y no ha asumido su rol, no ha hecho del respeto de la norma una prioridad. El “dejar hacer y dejar pasar” ha creado un caos en la ciudad de México, de tal forma que problemas que hubiesen podido solucionarse más fácilmente en el pasado adquirieron dimensiones mayores.

## **2.2. Algunas cifras**

“Durante el siglo xx, la ciudad de México transitó de la ciudad a la metrópolis, y de una estructura unipolar tradicional simple a otra basada en la combinación compleja. A lo largo del siglo, el crecimiento demográfico se manifestó en la expansión del área urbana mediante diversas formas de apropiación” (Programa General de Desarrollo

---

<sup>2</sup> Se aclara que los centros comerciales, cines y restaurantes se definen como espacios restringidos.

Urbano del D.F., 2001). La ciudad de México está catalogada como una “Ciudad Beta”, es decir, una gran aglomeración urbana con centros de decisión donde tienden a localizarse complejos sofisticados, es decir, complejos urbanísticos para personas de clase alta. El Distrito Federal cuenta en estos momentos con 8,7 millones de habitantes, población que puede equivaler a países como Suiza, y, si sumamos la población de la zona metropolitana del valle de México (10,5 millones de habitantes), estamos hablando de un conglomerado de más de 19 millones de habitantes. No obstante, en los últimos años la población del Distrito Federal ha registrado aumentos menores en su nivel poblacional, lo que denota un desplazamiento de centro a periferia.

**Tabla 1. Población por delegación y tasas de crecimiento**

	<b>Total</b>	<b>1995-2000</b>	<b>2000-2005</b>
Distrito Federal	8.720.916	0,32	0,24
Álvaro Obregón	706.567	0,35	0,50
Azcapotzalco	425.298	-7,3	-6,4
Benito Juárez	355.017	-0,61	-0,27
Coyoacán	628.063	-0,47	-0,34
Cuajimalpa	173.625	2,36	-2,46
Cuauhtémoc	521.348	-1,06	0,17
Gustavo Madero	1.193.161	-0,40	-0,61
Iztacalco	395.025	-0,43	-0,71
Iztapalapa	1.820.888	1,04	0,47
M. Contreras	228.927	1,10	0,54
Miguel Hidalgo	353.534	-0,76	0,04
Milpa Alta	115.895	4,22	3,23
Tláhuac	344.106	4,01	2,28
Tlalpan	607.545	1,21	0,77
Venustiano Carranza	447.459	-1,12	-0,59
Xochimilco	404.458	2,53	1,59
Total México	103.269.080	1,58	1,02

**Fuente:** II Censo de población y vivienda 2005, INEGI

El INEGI<sup>3</sup> proyecta para el año 2025 una población de 8'700.021 habitantes en el Distrito Federal. La cantidad de habitantes en una ciudad

<sup>3</sup> INEGI es el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México.

determina en gran parte qué son y qué deberían ser las políticas públicas, ya que, en última instancia, son los habitantes los grandes receptores de sus efectos. Para nuestro caso de estudio, se estaría hablando de ofrecer soluciones de espacio público a 8,7 millones de habitantes y, si nos vamos al estándar internacional, para llegar a ese mínimo de 10 metros cuadrados por habitante, el Distrito Federal tendría que generar 87.000 kilómetros cuadrados en espacio público para la ciudad.

**Tabla 2. Área verde por delegación y por habitante en el Distrito Federal**

	Área verde km <sup>2</sup>	Área verde por habitante m <sup>2</sup>
Álvaro Obregón	61,12	4,3
Azcapotzalco	33,51	5,6
Benito Juárez	26,51	5,9
Coyoacán	54,01	7,4
Cuajimalpa	15,08	1,5
Cuauhtémoc	32,67	5,1
Gustavo Madero	87,29	8,8
Iztacalco	23,12	8,6
Iztapalapa	113,37	1,0
M. Contreras	14,08	2,3
Miguel Hidalgo	47,69	12,6
Tláhuac	19,17	2,4
Tlalpan	48,29	8,3
Venustiano Carranza	33,87	3,1
Xochimilco	22,90	3,8
<b>Distrito Federal</b>	<b>632,66</b>	<b>5,3</b>

**Fuente:** SMA-D.F. Áreas estimadas sin suelo de conservación, a excepción de Gustavo Madero e Iztapalapa

La tabla anterior nos indica la relación que existe entre las áreas verdes y los habitantes por delegación y nos señala, a su vez, un problema para definir el objeto de estudio, ya que nos muestra una cifra de áreas verdes, pero no una relación de espacio público por habitante en la ciudad. Según la tabla, las delegaciones que muestran un mejor desempeño en áreas verdes por habitante son Miguel Hidalgo (en la que se incluye a Chapultepec), Gustavo Madero e Iztacalco mientras la delegación con peor desempeño es Iztapalapa. La definición

de espacio público, para efectos de este estudio, no sólo incluye las áreas verdes que puede proporcionar una ciudad a sus habitantes, sino también los elementos naturales y arquitectónicos, como calles, plazas, carreteras, parques, bibliotecas públicas, vías peatonales y andenes o banquetas, controles ambientales de vías arteriales, fachadas, alamedas y antejardines.

**Tabla 3. Parques de juegos infantiles, jardines vecinales y plazas para usos múltiples**

Concepto	Zona metropolitana	Delegaciones	Municipios conurbados
Parques de juegos infantiles	442	438	4
Jardines vecinales	1.206	1165	41
Plazas para usos múltiples	1	ND	1

Fuente: INEGI, estudio realizado a 31 de diciembre de 2007.

En la tabla 3 se observa cómo, a nivel de delegaciones, la cifra es inferior a la que se necesitaría dado el número de habitantes con el que cuenta el Distrito Federal.

De acuerdo al diagnóstico establecido en el Plan Verde, la ciudad de México cuenta con 7.049 hectáreas de espacios públicos y áreas verdes, lo que representa 10,8% de la superficie de suelo urbano. La ciudad tiene problemas en la distribución de espacio público y la situación se agrava en delegaciones como Benito Juárez, Iztacalco, Azcapotzalco, Iztapalapa y Miguel Contreras.

Existe una relación estrecha entre la cantidad de espacio público y la pobreza en la población y, aunque no se tiene un dato certero de cuánto espacio público hay por habitante, es interesante observar la relación entre áreas verdes y desigualdad en la distribución del ingreso en el D. F.

Tabla 4. Relación ingresos por delegación y áreas verdes

	Ingreso corriente monetario (en pesos mexicanos a febrero de 2000)	Coefficiente de Gini <sup>1</sup>	Área verde por habitante m <sup>2</sup>
Azcapotzalco	814.744.692	0,501	5,6
Coyoacán	1.890.130.674	0,588	7,4
Cuajimalpa	501.497.063	0,666	1,5
Gustavo Madero	2.073. 575. 250	0,517	8,8
Iztacalco	734.625.054	0,509	8,6
Iztapalapa	2.413. 559.932	0,494	1,0
M. Contreras	489.578.732	0,588	2,3
Milpa Alta	83.418.753	0,452	
Álvaro Obregón	1.748.035.411	0,618	4,3
Tlahuac	366.546.695	0,488	2,4
Tlalpan	1.273.955.881	0,577	8,3
Xochimilco	537.287.538	0,545	3,8
Benito Juárez	1.523.069.870	0,521	5,9
Cuauhtémoc	1.888.883.181	0,555	5,1
Miguel Hidalgo	537.287.538	0,605	12,6
Venustiano Carranza	796.273.830	0,509	3,1
Distrito Federal		0,4772	5,3

1. El coeficiente de Gini es un número que fluctúa entre 0 y 1 y sirve para medir ingresos donde 0 muestra una perfecta igualdad y 1 una desigualdad perfecta en la que una sola persona se queda con todo el ingreso.

**Fuente:** elaboración propia con datos de SMA-DF. y Conapo<sup>4</sup>

Haciendo un breve análisis de los resultados anteriores observamos a delegaciones, como Coyoacán, Gustavo Madero y Tlalpan, que muestran una correlación mayor entre ingresos corrientes y áreas verdes. No obstante, se observa que el patrón no se repite en delegaciones

<sup>4</sup> SMA corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal y la Conapo es el Consejo Nacional de Población.

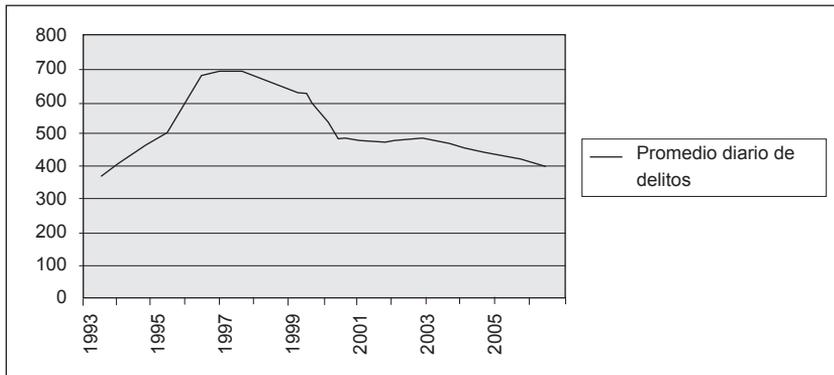
como Iztapalapa, donde, a pesar de tener un ingreso corriente grande, es pésimo su desempeño en áreas verdes. Aunque en este caso vale la pena recordar que la mayoría de sus habitantes son de bajos ingresos y que el ingreso corriente de la delegación queda en manos de empresas y. Algunas delegaciones de desempeño medio en esta correlación son Álvaro Obregón y Cuauhtémoc. Entre el coeficiente Gini y las áreas verdes no existe una relación clara, puesto que algunas delegaciones que tienen una mayor desigualdad también muestran un buen desempeño en áreas verdes, como es el caso de Miguel Hidalgo.

En cuanto a equipamiento social, según datos del gobierno del Distrito Federal, las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez disponen de 44,31% a pesar de sólo albergar 14% de la población del Distrito Federal. Y, por el contrario, delegaciones del norte y oriente de la ciudad, como Azcapotzalco, Gustavo Madero, Iztacalco e Iztapalapa, sólo tienen la quinta parte del equipamiento a pesar de concentrar 50% de la población.

El espacio público en el Distrito Federal, además de ser insuficiente, es deficiente y presenta abandono o invasión en muchas áreas, lo que influye en la generación de un entorno de delincuencia. El espacio público de calidad es un detonador de seguridad. A mediados de los años noventa la percepción de inseguridad en el D.F. aumentó, de hecho la ciudad llegó a ocupar el lugar número uno a nivel nacional, e incluso a nivel mundial empezó a tener fama de ser una ciudad peligrosa. De acuerdo al Ministerio Público, en el año 2006 se registraron 408 delitos en promedio, pero las faltas menores de los ciudadanos son las que empeoran la percepción ciudadana de impunidad, desorden e inseguridad pública (Programa General de Desarrollo del D.F. 2007-2012).

La base para crear el espacio público es el suelo y en el Distrito Federal este es un grave problema porque nos enfrentamos a un suelo privatizado que sólo se ve como una mercancía para negociar, pero no existe una política clara, concisa y profunda que permita darle el tratamiento que merece como bien público.

**Gráfico 1. Promedio diario de delitos**



**Fuente:** Procuraduría General de Justicia del D.F y Secretaría de Gobierno del D.F. Online ([www.segob.mx](http://www.segob.mx))

### *2.3. El problema del suelo y su relación con las políticas de espacio público*

A pesar de que la ciudad de México registra una reducción considerable en su expansión durante los últimos 10 años, 495 hectáreas de suelo se urbanizan anualmente, perdiendo entre 300 y 500 hectáreas de reserva ecológica. Esta lógica errada de tratamiento del suelo en el Distrito Federal ha causado que el espacio público se localice donde sobra algo de suelo y no se ubica donde se requiere y puede tener un mayor impacto.

El suelo urbano y urbanizable perdió su función social y es hoy básicamente una mercancía en un mercado poco transparente caracterizado por la especulación descontrolada. De hecho, esto genera un problema de oferta y demanda, como hay menos suelo urbanizado del necesario, los pobres son expulsados a los peores lugares, donde no hay servicios ni seguridad. Una política de suelo clara y viable es indispensable para poder generar espacio público, ya que lo que domina hoy es un aprovechamiento máximo de suelo vendible, y un uso indiscriminado de éste mismo, ya que el gobierno ante un predio libre tenderá a predominar su uso comercial y no público. (Iracheta, 2006)

Por lo demás, el gobierno pretende generar espacio público cuando ya todo está construido, lo que cuadruplica los costos. El gobierno suele decir que no hay dinero para ofrecer suelo urbanizado, pero el gran

problema son las fallas en su sistema de recuperación de plusvalías generadas por actuaciones urbanísticas.

México es uno de los países de peor desempeño en redistribución fiscal por actuaciones urbanísticas y no hay un sistema claro para recuperar dichas plusvalías. Por otro lado, los gravámenes a la propiedad per cápita son muy bajos, sólo ocho dólares per cápita se recuperan, mientras países como Estados Unidos recuperan 870 y Canadá 647 (Morales, 2004). Veamos otra construcción al respecto del mismo autor.

**Tabla 5. Tasas de tierra vacante en el impuesto a la propiedad inmobiliaria**

	Tasa general más alta	Tasa tierra vacante más alta	Sobretasa tierra vacante más alta	Tasa promedio general
<b>Distrito Federal</b>	0,88	3,69%	4,2	0,54%

Fuente: Morales (2004)

### **3. Revisión de legislación, políticas, planes, programas en recuperación de espacio público en el Distrito Federal**

#### **3.1. Ley de Asentamientos Humanos**

Esta ley no se refiere en específico a espacio público, pero sí nos da algunas definiciones útiles como desarrollo urbano, el cual es el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, equipamiento y crecimiento de los centros de población. Como se anotó anteriormente, atrás del espacio público está el problema del suelo, de allí la importancia de tener un marco claro. Al respecto, la ley anota en el artículo 31 que “los programas o planes municipales de desarrollo urbano señalarán las acciones específicas para conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerán la zonificación correspondiente...” y, en el artículo 35, establece que a los “municipios les corresponderá formular, aprobar y administrar la zonificación”.

### *3.2. Programa General de Desarrollo 2007-2012 del Distrito Federal*

En el eje 7 el Programa establece objetivos para un nuevo orden urbano. Se propone

la transformación de la ciudad en un espacio de integración social por medio de la recuperación del espacio público; frenar la mancha urbana; proteger los recursos naturales; aprovechar la infraestructura que ya existe y mejorarla para crear nuevas zonas de desarrollo económico que impulsen la generación de nuevas fuentes de empleo y fomenten la inversión pública y privada (Seduvi, 2007).

Se propone también garantizar la viabilidad de la ciudad de México mediante un nuevo orden urbano que permita el mejoramiento de las condiciones de vida de cada una de las personas que habitan en ella. El Programa reconoce la problemática, mas no instrumentaliza las posibles soluciones.

### *3.3. Ley de Desarrollo Urbano y su reglamento*

Esta Ley define competencias en desarrollo urbano en el Distrito Federal, pero no cuenta con una definición específica de lo que es considerado como espacio público en la ciudad, sólo menciona los espacios públicos abiertos en el artículo 7, numeral XVII como componentes del paisaje urbano de la ciudad y, en el artículo 20, numeral VIII, como uno de los elementos que deberían considerar los planes parciales, los cuales contienen: “orientaciones, criterios, lineamientos y políticas, con relación al uso del espacio público, la imagen, el paisaje y la fisonomía urbana, que permitan regular, entre otras actividades, la de anuncios y publicidad exterior”.

### *3.4. Programa General de Desarrollo Urbano del D.F.*

El Programa General de Desarrollo Urbano del D.F., aprobado en el año 2003, estableció un diagnóstico en donde recalca la privatización del espacio público de la ciudad de México a través de la entrega al capital privado de actividades y espacios (características urbanas y arquitectónicas de construcciones como centros comerciales, centros corporativos, comercio informal y unidades residenciales cerradas) y el cierre en fraccionamientos para introducir vigilancia privada.

### 3.5. *Hacia un nuevo orden urbano: Seduvi*<sup>5</sup>

El nuevo orden urbano es el camino que ha demarcado la Secretaría de Desarrollo Urbano y de Vivienda del Distrito Federal y tiene como eje rector el rescate de los espacios públicos de la ciudad como un medio para detonar las capacidades sociales, ambientales y económicas. Para llevar a cabo esta visión se estableció el Gabinete del Nuevo Orden Urbano del cual hacen parte la Secretaría de Medio ambiente, Obras y Servicios, Transporte y Vialidad y la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo, se creó en el año 2008 la Autoridad del Espacio Público del Distrito Federal,<sup>6</sup> la cual es un órgano de la jefatura de gobierno que tiene como objetivo encargarse de la gestión integral de los espacios públicos de la ciudad.

Esta visión estratégica se ha planteado como un principio rector el rescate del espacio público, el fortalecimiento del desarrollo de la sociedad, la protección de los recursos naturales y el ofrecimiento de zonas atractivas para la inversión pública y privada. Dentro de este nuevo orden urbano se han planteado cuatro niveles de proyectos estratégicos.

### 3.6. *Proyectos ordenadores*

Tienen como objetivo el rescate de grandes áreas subutilizadas con potencial para detonar la inversión y el desarrollo en la zona. Uno de los proyectos ordenadores más destacados es la rehabilitación del centro histórico, el cual comprende, a su vez, tres proyectos específicos: el refuerzo de la infraestructura y el ordenamiento del espacio público, a través de la rehabilitación de calles, esto incluye la liberación total de las esquinas, la habilitación de rampas, la reubicación de puestos y el trabajo en plazas como la del Bicentenario Tlaxcoque y la plaza de la República; el mejoramiento de la movilidad y conectividad, a través de la creación de un sistema de transporte eléctrico y sustentable, y la rehabilitación de la zona oriente del centro.

---

<sup>5</sup> Seduvi es la Secretaría de Desarrollo Urbano y de Vivienda del Distrito Federal.

<sup>6</sup> Acuerdo publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 26 de septiembre de 2008 por el que se crea el órgano de apoyo de las actividades de la jefatura de gobierno para la gestión integral de los espacios públicos de la ciudad de México denominado Autoridad del Espacio Público del Distrito Federal.

El otro proyecto ordenador es el Plan Maestro de Xochimilco que pretende generar nuevos espacios públicos con el desarrollo de proyectos puntuales: la recuperación ambiental del parque ecológico Xochimilco y del deportivo Cuemanco, la construcción del acuario Xochimilco, la rehabilitación del mercado de flores de Cuemanco y la creación de un polígono de desarrollo con uso de suelo mixto.

Y, por último, está el Proyecto Azcapotzalco Regeneración Urbana Ferrería, cuyo objetivo es la transformación de la zona industrial a través del reciclaje de terrenos anteriormente ocupados por fábricas dándole paso de esta forma a industrias de alta tecnología. Este proyecto contempla el Programa de Regeneración de la Alameda Norte y el Programa de Modernización del Deportivo Reynosa.

### ***3.7. Fortalecimiento de corredores de integración y desarrollo***

Estos corredores tienen como fin el aprovechamiento de normatividad vigente, su infraestructura y potencial de desarrollo para generar oportunidades de inversión por 4'892.000 metros cuadrados. Estos corredores son definidos como “sitios con capacidad de crecimiento” donde se coloca, como articulador social y desarrollo de la inversión, el espacio público. Se clasifican en corredores financieros y turísticos, donde se encuentra el paseo de la Reforma y la avenida de los Insurgentes; corredores de desarrollo y movilidad, donde están la calzada de Tlalpan (18,25 km), el eje 4 sur (18,04 km), el circuito interior (38 km) y el eje central (19,28 km) y corredores ambientales y recreativos, los cuales serán transformados en parques lineales con actividades artísticas, culturales y deportivas. Ejemplo de ello son la avenida Plutarco Elías calles Río Churubusco – canal de Tezontle periférico oriente.

### ***3.8. Zonas de ordenamiento territorial***

Este proyecto ordenador pretende transformar algunos polígonos específicos de la ciudad donde existe un alto grado de deterioro o subutilización de su infraestructura, como la zona industrial de Azcapotzalco o Pantano, en zonas con una oportunidad de mejoramiento integral.

### 3.9. *Proyectos de equipamiento social y centros de barrio*

Estos proyectos pretenden intervenir en zonas urbanas para facilitar la disminución de desigualdades. Este nivel estratégico contempla los siguientes proyectos: centro comunitario Tepito, calle de Jesús Carranza (Proyecto Ejecutivo de Diseño Urbano-primera etapa), parque ecológico en Iztapalapa (La Ford), Cetram Tepalcates (unidad habitacional) y Santa María La Ribera.

Dentro de los programas está el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial, el cual nace en el 2007 con el objetivo de mejorar los espacios públicos en los pueblos, los barrios y las colonias del Distrito Federal de alta y muy alta marginación. Lo interesante de este Programa es que son las organizaciones compuestas por la misma comunidad las que definen las prioridades de mejoramiento urbano de su entorno. Después de la selección de los proyectos se adjudican determinados recursos que son ejecutados por comités vecinales de administración (elegidos por la comunidad), también se nombran comités de vigilancia de la obra para inspeccionar el uso adecuado de los recursos. Estos comités reciben capacitación de la Secretaría de Desarrollo Social y deben documentar el desarrollo del proceso. Este Programa es interesante en la medida en que involucra a la comunidad en el proceso de generación de espacio público, de forma tal que ésta no lo ve como una imposición, sino como un proceso de construcción mutuo entre el gobierno y los ciudadanos. A continuación, en la tabla 6 se observa la población beneficiaria y el monto que se le ha asignado a los proyectos de mejoramiento barrial. En el año 2008 se lograron ejecutar 130 millones de pesos mexicano, 50 millones más que en el año 2007.

La planeación en la ciudad de México cuenta con dos instrumentos que pretenden regular los modelos de poblamiento y ordenamiento territorial de la ciudad. Éstos son: los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, que permiten orientar el ordenamiento territorial en las delegaciones, y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, que son un nivel de planeación para la regulación normativa del uso, la densidad y la intensidad máxima de construcción de los predios.

**Tabla 6. Población beneficiaria y monto de proyectos por delegación. Programa comunitario de mejoramiento barrial**

Delegación	Población potencial beneficiaria	No. de proyectos	Monto aproximado aprobado en pesos mexicanos
Azcapotzalco	9.076	1	1.800.000
Coyoacán	90.198	6	7.850.000
Cuajimalpa de Morelos	14.430	1	1.000.000
Gustavo A. Madero	20.210	2	4.149. 000
Iztacalco	60.183	3	4.480. 000
Iztapalapa	172.912	12	25.595.000
Magdalena Contreras	3.406	1	1.200.000
Milpa Alta	13.945	1	2.250. 000
Álvaro Obregón	33.945	5	7.060.000
Tláhuac	34.205	3	5.300. 000
Tlalpan	28.365	6	11. 900.000
Xochimilco	25.299	2	2. 985.000
Benito Juárez	8.299	1	1.000.000
Cuauhtémoc	11.351	1	1. 000.000
Venustiano Carranza	20.855	2	4.500.000

**Fuente:** Informe del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2007

Para el año 2009, la Secretaría contempló la recuperación de 106 espacios distribuidos de la siguiente forma: 25 camellones, 43 parques y jardines, 23 espacios abiertos dedicados al deporte y 15 plazas y explanadas. Esto se enmarca en el Programa de Recuperación de Espacios Públicos y, actualmente, en coordinación con Sedesol,<sup>7</sup> se adelanta una encuesta con el fin de replantear el Programa y, además, se está desarrollando un manual técnico de normas y criterios en la planeación de espacio público. Hace poco tiempo se consiguieron tres millones de pesos mexicanos para la recuperación de dos espacios públicos más dentro del Programa.

<sup>7</sup> Secretaría de Desarrollo Social.

### 3.10. Programa Manos a la Obra

El gobierno del Distrito Federal ha diseñado el Programa Manos a la Obra que está coordinado por la Dirección General de Servicios Urbanos de Seduvi y se define como

un conjunto de acciones extraordinarias y complementarias a la ejecución de los programas operativos anuales ordinarios de los órganos de la administración pública centralizada y desconcentrada del gobierno del Distrito Federal cuyo objetivo es rehabilitar y mantener en óptimas condiciones jardines, plazas y camellones deportivos. (Secretaría de Desarrollo Urbano y de Vivienda del Distrito Federal) (Seduvi, 2007)

Hasta el momento se han intervenido dos parques: el parque Virginia Fábregas y el Eduardo Molina.

### 3.11. Programa de Rescate de Espacios Públicos del Gobierno Federal

Este Programa tiene como objetivo la protección, la conservación y el aprovechamiento del espacio público de las ciudades mexicanas con el fin de dignificarlas. Está dirigido a ciudades con una población superior a 50.000 habitantes y consiste en el otorgamiento de apoyos económicos a proyectos comunales de recuperación de espacios públicos degradados. Funciona bajo el sistema de comités vecinales, es decir, se incorpora a la comunidad como garante de la ejecución de las obras. En el Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Social Federal en concurrencia con la Secretaría de Desarrollo Urbano y de Vivienda del Distrito Federal han logrado intervenir un total de 155 espacios en 16 delegaciones. Como se indica en la tabla 7, el trabajo fue bidireccional en algunas delegaciones, es decir, hubo trabajo ejecutivo y trabajo por parte de la comunidad y, en otras delegaciones, sólo se observa trabajo social.

Como se puede observar existe un cúmulo de esfuerzos para trabajar en la generación y recuperación de espacio público del Distrito Federal, sin embargo, éstos deben ser articulados para no duplicar esfuerzos y mantener la coordinación en cualquiera de las vías que se tomen para la generación de espacio público en la ciudad.

**Tabla 7. Espacios intervenidos por el Programa de Rescate de Espacios Públicos del Gobierno Federal (2007-2008)**

Delegación	Espacios intervenidos PREP <sup>2</sup> 2007	Sólo proyecto ejecutivo y trabajo social	Espacios intervenidos PREP 2008	Sólo trabajo social
Álvaro Obregón	4		5	2
Azcapotzalco	8		1	1
Benito Juárez	3		2	
Coyoacán	11		2	1
Cuajimalpa	3		3	1
Cuauhtémoc	6	4	3	1
Gustavo Madero	6		9	3
Iztacalco	12		3	2
Iztapalapa	12	1	6	
Magdalena Contreras	2		1	
Miguel Hidalgo	3		4	2
Milpa Alta	4		3	
Tlahuac	3		3	2
Tlalpan	5		2	
Venustiano Carranza	11		4	
Xochimilco	6		5	2
			5	
Total	99	5	56	17

2. Programa de Recuperación de Espacios Públicos.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal

## 4. Alternativa de política pública

*4.1. Objetivos principales de recuperación de espacio público: ¿qué es espacio público?, ¿qué grupos sociales afecta? y ¿para qué función urbana?*

Es importante identificar, antes de generar cualquier tipo de alternativa de política pública, qué es lo que se pretende y cuál es el fin último de ésta. El objetivo primordial de recuperación de espacio público es

brindar a los ciudadanos una mejor calidad de vida. Partir de preguntas como para qué función urbana se está generando espacio público (¿para mejorar el paisaje urbano? o ¿como función recreativa?) es útil. El espacio público a generar o transformar puede cumplir una función múltiple, pues no se trata sólo de pensarlo desde el punto de vista paisajístico, sino también de verlo como una forma de brindar al ciudadano la oportunidad de recrearse, de encontrar en el uso y disfrute de ese espacio una forma de vida que no sólo se limita a un goce de fin de semana, sino que se utiliza y se aprehende en el día a día.

La refundación del modelo de ciudad es fundamental como punto de partida, pues el modelo de ciudad sobre el cual se ha venido construyendo el D.F. lo ha llevado a un crecimiento desordenado que ahora dificulta cualquier tipo de acción en la medida en que hay que rehacer y reconstruir sobre una ciudad prácticamente hecha.

Hay varios tipos de espacio público: el tradicional, que se puede ver en lugares como el centro histórico, y el que se gesta en cada una de las colonias de la ciudad, que se puede apreciar en las calles y avenidas principales.

Como pudo observarse en el diagnóstico, se presenta una constante inequidad en la distribución del espacio público en la ciudad y es por ello que la política pública a implementar necesita contemplar la afectación de grupos sociales por nivel socio económico y rango de edad. Por lo demás, hay que priorizar inversiones con el fin de asignar recursos a aquellas delegaciones donde se presentan mayores problemas.

Esta alternativa se construyó a partir del árbol de problemas<sup>8</sup> desarrollado, de allí se procedió a contemplar las diferentes opciones que podrían trabajarse como subalternativas Como alternativa “principal”

---

<sup>8</sup> Para la realización de dicho árbol se utilizó la metodología propuesta por Ortegón y Prieto (2005). En dicha metodología se identificaron los problemas principales, se realizó una lluvia de ideas y se priorizaron los aspectos y efectos más importantes de cada uno de los problemas con el fin de integrar y dar validez a los argumentos aquí expuestos.

se propuso utilizar una serie de medidas multidireccionales, es decir, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, donde se contemplan diversos actores como el gobierno del D.F., las delegaciones y la ciudadanía, entre otros.

La nueva forma de dimensionar el problema del espacio público debe estar mediada por un enfoque de política pública que se logra a través de una visión integral que incluye no sólo el elemento arquitectónico, sino también analiza el componente social, geográfico, económico y político de la producción, generación o transformación del espacio público en la ciudad.

El “dejar hacer y dejar pasar” ha causado desorden y caos en la ciudad. Uno de los efectos de esto es la estigmatización de las ventas callejeras como productoras de empleo en la ciudad. Es necesario no estigmatizar las ventas callejeras, ya que de hecho tienen un efecto contrario en la economía de la ciudad. Se impone, por lo tanto, establecer una pauta de coexistencia entre los derechos e intereses en conflicto que resulte proporcional y armoniosa en relación con los valores y principios consagrados en la Constitución, y que le permita al Estado dar cumplimiento a la obligación a su cargo de velar por la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, así como propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar.

En el año 2007, se le dio vigencia al bando que no permite vendedores ambulantes en el centro histórico de la ciudad de México, primando el interés general sobre el particular, con el fin de velar por la protección del espacio público y el uso de éste para obtener un espacio público libre de ventas ambulantes y personal con mejor trabajo e ingreso.

La actual administración del Distrito Federal ha reconocido la importancia del espacio público como articulador social en la ciudad. No obstante, este reconocimiento no puede quedarse en planes, sino que se debe traducir en proyectos específicos que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. La delineación legal es un buen comienzo, más aún es necesario convertir a las delegaciones en actores protagónicos de las políticas, asignándoles una mayor

capacidad operativa e involucrando a los ciudadanos para que surja en ellos la inquietud de gestionar espacio público, pues la noción de espacio público en el D.F. ha sido resquebrajada, al punto que algunas personas piensan que el espacio público son los centros comerciales. En pocas palabras, se trata de redimensionar el espacio público a nivel institucional y de los ciudadanos.

La legislación del Distrito Federal carece de instrumentos que le permitan redimensionar la función social de la propiedad en la ciudad. Si bien ya se contempla la figura de la expropiación, ésta debe profundizarse con herramientas que le permitan hacer fluir los procesos. Asimismo, figuras no contempladas en la legislación mexicana, como la extinción de dominio,<sup>9</sup> podrían convertirse en un instrumento valioso en la medida en que dichos bienes sean utilizados con fines públicos y los bienes adquiridos por esta figura generen espacio público en las ciudades.

Se debe establecer el poder de las autoridades de la ciudad afianzando la exigencia de la ley e impidiendo la permisividad con comportamientos que atentan contra el desarrollo urbano de la ciudad, contra el uso y disfrute del espacio público, como la invasión y ocupación indebida del espacio, que ha contribuido a generar un entorno delincencial. Hay dos opciones que han sido experimentadas en diferentes ciudades americanas y europeas: una es la prevención y la acción positiva ante grupos vulnerables y la otra es la tolerancia cero, que no admite en absoluto ninguna actividad que pueda generar inseguridad. Como alternativa para el Distrito Federal, se propone mezclar las dos opciones: por un lado no se admite ningún tipo de degradación en el espacio público, de tal forma que, si algo se daña, se debe componer enseguida, y, por otro, se trabaja en una cultura de prevención y de legalidad.

Como sugerencia, la producción legislativa podría contemplar para el Distrito Federal los siguientes ítems:

---

<sup>9</sup> La extinción de dominio es una acción de carácter real y contenido patrimonial. Es usada con base en tres causales: bienes adquiridos bajo enriquecimiento ilícito, bienes adquiridos en perjuicio del tesoro público y bienes adquiridos bajo grave deterioro de la moral social.

- Espacio público *versus* vendedores ambulantes. Primacía del interés general. Desarrollo de instrumentos claros para la reubicación de los vendedores ambulantes en la ciudad e, incluso, de instrumentos para prevenir la instalación de éstos en las calles capitalinas.
- Prohibición del cerramiento de vías públicas y el poder de la policía. Las vías no deben ser cerradas, ya que esto priva a la ciudadanía del uso, goce, disfrute visual y libre tránsito.
- Accesibilidad del espacio público.
- Profundización de la participación ciudadana en las políticas de espacio público. Crear mecanismos efectivos que le permitan a la ciudadanía participar, proponer y tener voz en reuniones donde se consideren normas urbanísticas generales, se asignen usos y aprovechamientos de microzonas, en formulación y propuesta de unidades de actuación urbanística atendiendo a los componentes del plan, y a través de veedurías ciudadanas para garantizar el cumplimiento de las normas. Más aún, es necesario que el ciudadano pueda proponer obras que considere de interés para la comunidad y, a través de Seduvi, pueda hacerse un estudio indicando necesidad, procedencia y prioridad.
- Espacio público en actuaciones urbanísticas. Determinar las cesiones gratuitas que los propietarios hacen para las vías locales, los equipamientos colectivos y el espacio público, considerando los procedimientos necesarios para garantizar una distribución equitativa de cargas y beneficios. Asimismo, tener en cuenta que las cesiones gratuitas comportan una carga para los propietarios y son una forma de contraprestación de los propietarios por las plusvalías que generaría en este caso el Distrito Federal.
- Mecanismos financieros de financiamiento del espacio público.

Más allá de las medidas legales que se pueden tomar es necesario volver a definir el modelo de ciudad que se quiere reconstruir. El modelo de ciudad sobre el que se fundó el Distrito Federal no contempló la idea de ciudad-casa y ciudad-placer. Reconocer la importancia del problema para la vida de la ciudad es un avance, pero no puede quedarse ahí, pues de la traducción de planes a proyectos específicos depende buena parte del éxito que se pueda obtener. La nueva forma de dimensionar el espacio público en la mente de las

instituciones y los ciudadanos es una forma de legitimación de las acciones emprendidas. En pocas palabras, se trata de devolverle la dimensión de público al espacio.

Lo público es el ámbito en el que las personas y las organizaciones de toda clase hilan una red de intereses colectivos. El paso de los intereses privados al interés público constituye la base de la cultura pública; en ella se crea el interés público donde ya no es *lo tuyo ni lo mío*, sino la construcción de un interés común donde los intereses particulares se van articulando unos con otros (Garay, 2002). Es necesario formar ciudadanía para el cuidado del espacio público, de otra forma todo lo que se instale no será cuidado y pronto deberá reestablecerse. Estas campañas comprometen la apropiación social y colectiva e instituyen el respeto por la ley. Es un proceso de educación y también de socialización. Una democracia sólida debe ser capaz de tener reglas comunes que son acatadas por personas de diversas actitudes morales y tradiciones culturales, y este pluralismo es posible cuando hay congruencia entre ley, moral y cultura (Mockus, 1994). Lo que se busca es que, además, de la regulación jurídica y la regulación moral exista una censura social ante determinados comportamientos, de modo que los ciudadanos se conviertan en ojos vigilantes de la sociedad.

Para ello se sugiere implementar un programa de cultura ciudadana que tenga como objetivos: aumentar el cumplimiento de normas de convivencia, el cumplimiento pacífico de normas, la capacidad de concertación y de solución pacífica de conflictos entre ciudadanos y la capacidad de comunicación de los ciudadanos a través del arte, la cultura, la recreación y el deporte. Se trata de apuntar a una cultura de uso y disfrute del espacio público y de rescatar el sentido de pertenencia de los ciudadanos por el Distrito Federal.

La mancha urbana de la ciudad de México aumentó sin control por muchos años, esto sumado al hecho de no tener un control adecuado de la forma cómo se urbanizó la ciudad ocasionó una situación caótica. Es por ello que no sólo basta con emitir una cifra de cuantas ha de reserva se pierden anualmente por cuenta de la urbanización, sino que se deberían redefinir los límites y las medidas de cumplimiento en el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. Es ne-

cesario detener la mancha urbana del D.F. y para ello es fundamental endurecer las reglas y no permitir que se siga urbanizando la ciudad.

La política de suelo tiene como objetivo la regulación del mercado para controlar los precios, la adquisición de suelo para las necesidades de uso colectivo y el control de los usos y las formas de suelo para lograr una distribución equitativa de éste. Se requiere tener en cuenta, para la generación de una política de suelo, el régimen de tenencia, la legitimidad o no de la irregularidad, la democratización de las ciudades y la desprivatización del espacio público. La política de suelo, más allá de ser una opción técnica, es una opción política de la sociedad, ya que depende mucho de la ciudad, las representaciones y los valores de cada contexto.

Hay varias opciones de política de suelo:

- Políticas transformadoras: conciben la política de suelo como una estrategia de conquista de espacios naturales y de producción racional de espacios urbanizados, donde se conciben estrategias de construcción contemplando equipamientos. En este tipo de políticas se analiza la idea de cómo someter las plusvalías, generadas por la urbanización, al servicio de los costos de la misma política.
- Políticas conservacionistas: parten de la visión de un espacio acabado que debe conservarse para las generaciones futuras. Utilizan como estrategias el establecimiento de bases jurídicas que impiden atentarse contra el patrimonio y los espacios naturales de la ciudad.
- Políticas expansionistas: buscan seguir ampliando la urbanización de la ciudad.

Ninguna de las anteriores políticas se aplica “pura”. Para el caso del Distrito Federal, el ideal sería mezclar la política transformadora y la conservacionista teniendo en cuenta que debe detenerse la mancha urbana de la ciudad, no sólo para la producción de espacio público, sino como un elemento de la refundación del modelo de ciudad. Los instrumentos para la política de suelo deben tener una perspectiva política y una técnica, la primera orienta las intervenciones sobre la

ciudad y el territorio y la segunda provee metodologías y procedimientos para la elaboración de planes.

La política de suelo en el D.F. vira teniendo en cuenta las siguientes medidas:

- Medidas de planificación. Están encaminadas a un ordenar el aprovechamiento del suelo. Algunas medidas son: prohibir la expansión de la ciudad y mejorar la planeación y enfocarla sobre lo que hay.
- Medidas de legislación. Tienden a regular la apropiación del suelo y la actividad que se ejerce sobre éste. En el D.F. no existe un marco legal claro sobre la manera cómo debe gestionarse el suelo en la ciudad.
- Medidas fiscales. Ponen en juego la apropiación de la renta o plusvalía que se genera por los procesos de desarrollo urbano. Un tipo de plusvalías son las generadas por la colectividad, ya que provienen de una obra pública, son las que surgen de la escasez de dichas obras, o las que surgen por ventajas de localización. Para el caso del Distrito Federal, es necesario considerar una reforma fiscal al respecto con el fin de financiar obras. Una posibilidad es incrementar temporalmente la tasa de los impuestos a la propiedad (predial), como se hizo en Buenos Aires para financiar una de las líneas de metro de la ciudad, otra alternativa es cobrar los impuestos al valor total de la tierra, es decir, el impuesto se cobra a la tierra y no a la estructura edificada (caso de Mexicali), y otra es aplicar las evaluaciones especiales mediante una tasa donde el municipio financia obras a través de la emisión de bonos y responde a la deuda a través de evaluaciones especiales pagadas con el recaudo del impuesto a la propiedad cobrado a las propiedades beneficiadas.

La incorporación del derecho de suelo, el control de las transacciones, la fiscalidad sobre el suelo y las intervenciones públicas directas convienen contemplarse como alternativas de política pública en la gestión del suelo en la ciudad.

La necesidad de encontrar nuevas formas de financiar la ciudad recalca la urgencia de crear un sistema de participación en plusvalías

en la ciudad que permita generar recursos para el financiamiento de inversión en espacio público. Asimismo, otro elemento valioso podría ser la utilización del cobro por valorización a la ciudadanía, financiar dichas obras pidiendo préstamos para obras de desarrollo urbano a organismos multilaterales, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. De cualquier forma, es necesario hacer un cálculo preciso del dinero que se piensa invertir en dichas obras y calcular peso a peso cómo se va a financiar y de dónde saldrá ese dinero.

Por lo demás, las políticas públicas deben plantearse plazos, por ello es necesaria la construcción de una bitácora. Algunas de las prioridades a considerar en cada uno de los tiempos son: en el corto plazo, proponer subsanar el déficit y buscar alternativas de financiamiento de las inversiones por medio de una reforma a los instrumentos de gestión de la ciudad; en el mediano plazo, buscar cooperación público-privada para el ejercicio de gasto en dichas inversiones, y en el largo plazo, generar una sostenibilidad en inversiones para el mantenimiento y la producción del espacio.

De la misma forma, es necesario asegurar la calidad de las medidas y las intervenciones urbanísticas mediante, por ejemplo, la prohibición de estacionar automóviles en la vía pública y en los antejardines de las casas; la obligatoriedad de las edificaciones de dejar un área interna para construir el estacionamiento; la generación de andenes de calidad: planos, iluminados y sin bahías para estacionar, así como pasos peatonales iluminados y arborizados donde las personas sientan gusto por recorrerlos; la construcción de ciclorrutas no sólo con un fin recreativo, sino también como un medio de transporte alternativo para recorrer distancias cortas en la ciudad; la construcción de alamedas, ya que éstas no sólo le proporcionan valor urbanístico a las zonas donde son construidas, sino también propician espacios de encuentro entre la ciudadanía y ofrecen alternativas de descontaminación y seguridad a la ciudad; la instalación de mobiliario urbano: paraderos de servicio público, sillas y basuras en distintos puntos de la ciudad; el deber de los planes parciales de dejar un porcentaje del área a urbanizar para el desarrollo de parques, zonas públicas y parques barriales y la necesidad de profundizar espacios públicos de contenido cultural, como bibliotecas.

Un nuevo tipo de planificación territorial en la ciudad contempla un proyecto político en el largo plazo que, por lo demás, tenga un alto componente de control social y reglas de juego claras. Este proyecto necesita liderazgo. Líder es aquel que crea visiones, estrategias y es capaz de determinar el cambio, es quien ve mucho más allá, es capaz de vislumbrar situaciones, soluciones y formas de cambio para una sociedad y comprende que las cosas pueden no ser como aparentemente parecen ser. Nicolás Maquiavelo habla de tres clases de cerebros: los que comprenden por sí solos, los que comprenden cuando se les enseña y, por último, los que no son ni lo primero ni lo segundo. Un líder debe moverse entre los dos primeros eslabones. Un líder es capaz de combinar las dos primeras clases de cerebro con el carisma que le permite hacerse querer de las personas y conseguir adeptos para su visión con miras a estimular el cambio en las sociedades. La valorización de intangibles y la búsqueda de consensos para llevar a cabo objetivos en la ciudad son cualidades por trabajar en los líderes. La viabilidad del proyecto está marcada por el juego político y se requiere que se haga un desprendimiento de intereses personales y partidistas para apuntar hacia un proyecto común de ciudad, donde, a través de coaliciones en pro de un mismo objetivo, se trabaje en un modelo de ciudad viable y sostenible en el tiempo.

## Referencias

- Batley, R. (1998). Nuevas direcciones en política y gestión urbana. En *La ciudad del siglo XXI*, BID.
- Beristain, J. (1999). *Los retos de la ciudad de México en el umbral del siglo XXI*. México: ITAM.
- Blanco, I. Políticas urbanas de la inclusión socioespacial: la experiencia de Barcelona. Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Santiago de Chile, 21-25 de octubre de 2005.
- Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.
- Borja, J., y Castells, M. (2000). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. México: Santillana.
- Carmona, M. I. (Comp.) (2005). *Ciudades impactadas por los grandes proyectos urbanos: la respuesta de 25 ciudades*. Buenos Aires: Infinito.
- Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. España: Siglo XXI Editores.

- Garay, L. J. (2002). *Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social*. Bogotá: PNUD.
- Instituto Distrital de Cultura y Turismo-IDCT (2002). *Cultura ciudadana en Bogotá: resultados de la primera aplicación del sistema de medición*. Bogotá: IDCT.
- Iracheta, A. (2006, septiembre). Vivienda que hace ciudad. En *Memorias de la VII Reunión Nacional de Comisiones Consultivas Regionales*.
- Métropoli 2025 (2006). *Una visión para la zona metropolitana del Valle de México*. México.
- Maldonado, M. M. (2002, noviembre 18-22). El significado de la ciudad. Curso de desarrollo profesional. Mercados informales: regularización de la tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts, USA.
- Montes Lira, P. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- Quesada, F. (2006). Imaginarios urbanos, espacio público y ciudad en América Latina. *Revista Iberoamericana* (Organización de los Estados Iberoamericanos), (8), abril-junio.
- Rocha, R., y Sánchez, F. (2006). *Ventas callejeras y espacio público: efectos sobre el comercio de Bogotá*. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes.
- Rodríguez, A. (1998, junio). Desafíos para el gobierno de la ciudad en América Latina. *Revista Foro*, (34).
- Satterthwaite, D. (1999). *The Earthscan Reader in Sustainable Cities*. London: Earthscan Publications.
- Santofimio, O. (2004). *Derecho urbanístico*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Suárez, C. (2009). La creación y el fortalecimiento del espacio público como generador de capital social. Proyecto de Investigación Aplicada, Tecnológico de Monterrey, México D. F.
- Villar, Alberto (1998). *La impotencia municipal en el ordenamiento urbano*. México: UAEM.

### **Fuentes electrónicas**

- Banco Interamericano de Desarrollo-BID (2001). *Cultura ciudadana reflejo de desarrollo*. Consultado en mayo de 2007 en <<http://www.iadb.org/sds/doc/Culturaciudadana.pdf>>.

- BID. *Cultura ciudadana reflejo de desarrollo*. Consultado en febrero de 2007 en <<http://www.iadb.org/sds/doc/Culturaciudadana.pdf>>.
- Divorcio entre ley, moral y cultura. Base en la construcción del Plan de Desarrollo Bogotá para Vivir todos del mismo lado*. Consultado en agosto de 2003 en <<http://www.alcaldiabogota.gov.co>>.
- Gaceta Oficial del Distrito Federal. *Programa General de Desarrollo*. Consultado en agosto de 2007 en <<http://www.seduvi.df.gob.mx/mjuridico/mjuridico.html>>.
- Memorias del Foro Internacional Espacio Público y Ciudad organizado por la Cámara de Comercio de Bogotá. Consultado en octubre de 2006 en <<http://www.dapd.gov.co>>.
- Mockus, A. (2001). *Cultura ciudadana, programa contra la violencia en Bogotá*. Estudio técnico. Consultado en febrero de 2007 en <<http://www.iadb.org>>.
- Plan Verde. Consultado en octubre de 2007 en [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx).
- Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (2008). Informe Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial 2007, Secretaría de Desarrollo Social, México D.F. Consultado en noviembre de 2009 en [www.sds.df.gob.mx](http://www.sds.df.gob.mx)
- Secretaría de Desarrollo Urbano y de Vivienda del Distrito Federal. *Nuevo orden urbano*. Consultado en febrero de 2007 en <<http://www.seduvi.df.gob.mx>>.
- Sedesol, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio. *Programa de Rescate de Espacios Públicos, lineamientos específicos*. Consultado en agosto de 2007 en <[http://www.sedesol.gob.mx/archivos/301302/File/Lineamientos\\_Especificos\\_PREP\\_2007.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/archivos/301302/File/Lineamientos_Especificos_PREP_2007.pdf)>.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (2009). Documento de Política Pública Urbana Espacio y Seguridad Pública. Componente de investigación complementario del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Consultado en diciembre de 2009 en [http://201.134.137.4:8181/condusedf0.1/documentos\\_conduse/Espacio\\_y\\_seguridad\\_publica1.pdf](http://201.134.137.4:8181/condusedf0.1/documentos_conduse/Espacio_y_seguridad_publica1.pdf)
- Secretaría de Medio Ambiente. Consultado en octubre de 2009 en [www.sma.df.gob.mx](http://www.sma.df.gob.mx).
- Secretaría Distrital de Planeación. Consultado en octubre de 2009 en [www.sdp.gov.co](http://www.sdp.gov.co)